Những vấn đề để ngỏ trong Dự thảo Hiến pháp

Đặng Minh Tuấn

Vậy đâu là những điểm mới của Dự thảo Hiến pháp? Những sửa đổi trong Dự thảo là những sửa đổi lớn hay không cơ bản?

Bước vào giai đoạn xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập và toàn cầu hóa, nhiều thể chế pháp luật ở Việt Nam đã không còn phù hợp, thậm chí quá lạc hậu, không những không đóng vai trò hiệu quả trong việc ổn định và phát triển xã hội, mà còn gây ra nhiều hệ lụy trong xã hội như tình trạng tham nhũng, vi phạm các quyền dân chủ và bất nhất trong việc thực thi pháp luật ở nhiều mức độ khác nhau. Xây dựng nền kinh tế thị trường phải dựa trên nền tảng pháp quyền nhằm chống lại tình trạng lạm dụng, tha hóa quyền lực, cửa quyền, lợi ích nhóm trong các cơ quan nhà nước và bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân.

Pháp quyền là giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước trong khuôn khổ pháp luật. Hơn nữa, toàn cầu hóa và hội nhập buộc chúng ta phải thay đổi để phù hợp với các chuẩn mực phổ quát chung của thế giới trên cả phương diện kinh tế lẫn chính trị.

Việc sửa đổi Hiến pháp được đặt trong bối cảnh như vậy, và do vậy nhân dân và toàn xã hội mong đợi đây sẽ là lần **sửa đổi to lớn**, góp phần giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội đang đặt ra. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cũng đã nêu rõ chủ trương "*Khẩn trương nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới*".

Tuy nhiên, trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, Đảng đã xác định rõ chủ trương chỉ tập trung sửa đổi các quy định Hiến pháp cho phù hợp hơn với tình hình mới: *Tiếp tục khẳng định những nguyên tắc nền tảng, có chỉnh lý lại một số nội dung, kỹ thuật lập hiến cho phù hợp hơn với tình hình mới*[1]. Cùng với đó, những kết quả tổng kết thi hành Hiến pháp cũng chỉ ra nhiều bất cập của Hiến pháp hiện hành, theo đó đề xuất không ít các giải pháp lớn, có ý nghĩa nhằm sửa đổi, bổ sunng Hiến pháp của chúng ta.

Vậy đâu là những điểm mới của Dự thảo Hiến pháp? Những sửa đổi trong Dự thảo là những sửa đổi lớn hay không cơ bản?

Trước tiên, cần phải khẳng định Dự thảo Hiến pháp đã có những tiến bộ khá lớn trong việc bổ sung, hoàn thiện các quyền con người, quyền công dân theo xu hướng tiến bộ chung của Hiến pháp các nước cũng như pháp luật quốc tế. Sự bổ sung khái niệm "quyền con người" vào tên chương cùng những thay đổi của các quy định cụ

thể theo hướng bổ sung, hoàn thiện các quyền con người là những thay đổi rất quan trọng trong Dự thảo Hiến pháp.

Tuy nhiên, **những bất cập vẫn còn**. Mặc dù đã bị lược bỏ nhiều, cách quy định đặt các quyền hiến định *"…theo quy định của pháp luật*" vẫn còn trong Dự thảo: Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, được thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật (Điều 26 (sửa đổi, bổ sung Điều 69); Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật *(*K2. Điều 31 (sửa đổi, bổ sung Điều 74).

Cách quy định như vậy dễ dẫn đến sự tùy tiện của các cơ quan Nhà nước trong việc giới hạn, thu hẹp các quyền hiến định của người dân. Ngoài một số ít quyền đặc thù chỉ dành cho công dân như quyền bầu cử, ứng cử, *các quyền con người là những quyền của tất "mọi người"[2], không phân biệt quốc tịch*. Vậy có phải chỉ có "Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, được thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình…" theo Điều 26 (Sửa đổi, bổ sung Điều 69)?

Ngoài ra, **người dân khó có thể thực hiện quyền dân chủ trực tiếp khi Dự thảo Hiến pháp vẫn trao cho Quốc hội quyết định việc trưng cầu dân ý** (Điều 30; khoản 15, Điều 75). Trên thực tế, người dân Việt Nam chưa từng bao giờ tham gia quyết định trực tiếp trong bất kỳ cuộc trưng cầu dân ý nào.

Mặc dù nhiều người đề nghị Dự thảo Hiến pháp phải được thông qua phúc quyết toàn dân nhằm đảm bảo chủ quyền cũng như sự đồng thuận của nhân dân đối với bản Hiến pháp, nhưng Dự thảo vẫn không có quy định này.

Việc quy định các quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp đặt ra nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các quyền đó. Do vậy, Hiến pháp một mặt phải ghi nhận đầy đủ các quyền cơ bản, mặt khác phải thiết lập các cơ chế để Nhà nước thực hiện các nghĩa vụ bảo đảm các quyền đó. Thiếu các cơ chế hiệu quả và trách nhiệm, các quyền hiến định chỉ có giá trị hình thức. Tuy nhiên, cũng như Hiến pháp hiện hành, Dự thảo Hiến pháp **ít tạo ra các cơ chế hiệu quả bảo vệ quyền con người, quyền công dân.**

Dự thảo Hiến pháp không thành lập mới các thiết chế hiến định độc lập (Tòa án hiến pháp, hội đồng/ủy ban bảo vệ quyền con người; Hội đồng/Ủy ban chống tham nhũng độc lập…) có vai trò bảo vệ và thúc đẩy các quyền con người, quyền công dân.

Dự thảo cũng chưa thực sự có những điều chỉnh cơ bản để thúc đẩy các thiết chế hiện có trong việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân như thúc đẩy nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước, nâng cao hiệu quả giám sát của Quốc hội và đảm bảo tính độc lập của tòa án.

Điểm mới tiếp theo của Dự thảo là những cố gắng trong việc điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phù hợp hơn với tình hình mới.

Bằng việc quy định "các tòa án khác" thay vì "các tòa án địa phương", Dự thảo *mở đường cho việc thiết lập mô hình tòa án theo cấp xét xử* thay cho mô hình tòa án theo đơn vị hành chính lãnh thổ nhằm góp phần đảm bảo nguyên tắc độc lập của tòa án với các cơ quan Đảng, Nhà nước ở địa phương.

Tương tự, quy định mở về "Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở các đơn vị hành chính lãnh thổ do luật định phù hợp với đặc điểm của từng đơn vị hành chính lãnh thổ và phân cấp quản lý" (K2, Điều 115) sẽ *tạo điều kiện cho việc thiết kế tổ chức không có Hội đồng nhân dân ở một số cấp trong thời gian tới phù hợp với tình hình cụ thể ở từng địa phương*. Dự thảo lần đầu tiên quy định *các thiết chế hiến định mới, bao gồm Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia và kiểm toán nhà nước* (Chương X)**.**

Tuy vậy, việc cải cách bộ máy Nhà nước theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền (Điều 2) vẫn khá mờ nhạt trong các quy định cụ thể của Dự thảo.

Sau nhiều nỗ lực và thảo luận ở nhiều cấp, một cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp đã ra đời: **Hội đồng Hiến pháp**. Theo quy định này của Dự thảo, Hội đồng Hiến pháp không phải là một cơ quan tài phán hiến pháp độc lập, mà hoàn toàn là một cơ quan chính trị: Hội đồng Hiến pháp không độc lập do Quốc hội thành lập, giúp Quốc hội thực hiện chức năng bảo hiến; Hội đồng Hiến pháp không có quyền tài phán, mà chỉ có quyền kiến nghị Quốc hội và các cơ quan Nhà nước xem xét khi phát hiện các vi phạm Hiến pháp. Tuy vậy, với tính cách là cơ quan chính trị, Hội đồng Hiến pháp sẽ rất khó đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ Hiến pháp.

Việc thành lập một Tòa án Hiến pháp độc lập, có thẩm quyền rộng rãi và tạo điều kiện thuận lợi cho người dân được quyền khởi kiện trực tiếp là những điều kiện tiên quyết tạo ra sự thành công của thiết chế bảo hiến. Nếu chưa thành lập được Tòa án Hiến pháp, thì Hội đồng Hiến pháp theo Dự thảo cũng cần phải được cải cách theo hướng *nâng cao hơn tính độc lập và thẩm quyền* của cơ quan này. Tương tự, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước cũng là những cơ quan do Quốc hội thành lập, có tính phụ thuộc vào Quốc hội.

Phân công và kiểm soát quyền lực là nội dung cốt lõi của tất cả các Hiến pháp dân chủ và tiến bộ. Tuy nhiên, **nguyên tắc hiến định "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" (Điều 2) chưa được cụ thể hóa trong các quy định của Dự thảo về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước.**

Các quy phạm Hiến pháp vẫn đảm bảo về hình thức quyền lực tối cao và tập trung của Quốc hội. Tuy nhiên, thực tiễn chính trị lại cho thấy tính hình thức trong thực thi quyền lực của Quốc hội và sự chuyển dịch quyền lực khó kiểm soát vào hành pháp và chính quyền địa phương. Hệ thống tòa án thì thiếu tính độc lập cần có trong tổ chức và hoạt động xét xử.

Xét một tổng thể, Dự thảo Hiến pháp phản ánh quan điểm sửa đổi Hiến pháp "chậm chắc". Xét những yêu cầu đặt ra của việc sửa đổi Hiến pháp, Dự thảo Hiến pháp còn bỏ

ngỏ khá nhiều vấn đề lớn cần tiếp tục được thảo luận để từ đó có những sửa đổi, bổ sung thích hợp nhằm đáp ứng các mong muốn, nguyện vọng chính đáng của nhân dân.

TS. Đặng Minh Tuấn, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội

---

[1] Tờ trình Quốc hội của Ủy ban thường vụ Quốc hội số 11/TTr-UBTVQH13, ngày 02/08/2011 về việc triển khai thực hiện chủ trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992.

[2]Điều 17, Điều 21, Điều 22, Điều 23, Điều 25, Điều 31, Điều 32, Điều 33, Điều 34, Điều 37, Điều 39, Điều 43, Điều 44, Điều 46, Điều 50.

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/12/nhung-van-de-de-ngo-trong-du-thao-hien-phap-dang-minh-tuan/